

Lagt kort ligger.

Om handläggningsslarv och rättelse

ALLISON ÖSTLUND OCH JONAS HALLBERG*

1. Problembild och tillvägagångssätt

Hösten 2018 var nya förvaltningslagen (2017:900), FL, helt färsk men rättskraften¹ kvarstod i stora drag oförändrad. De principer för ändring av myndighetsbeslut som utmejslats i praxis hade kodifierats på ett sätt som även fortsatt gav gynnande beslut² ett visst skydd mot ändringar till nackdel för enskild (37 och 38 §§ FL). Därutöver bevarades rättelseinstrumentet i huvudsak intakt³ genom en bestämmelse vars ordalydelse på intet sätt uteslöt ändringar till enskilds nackdel (36 § FL).⁴ Initialt tillät vi oss därmed att pusta ut och utgå från att allt är som vanligt – fram tills vi fann spår av oenighet kring den faktiska innebörden av *status quo*. Somliga resonemang i förvaltningsdoktrinen bygger på att korrigeringar till nackdel för enskild i den gamla ordningen varit möjliga att åstad-

* Allison Östlund, jur.dr är universitetsadjunkt vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Jonas Hallberg är utredare vid Kommerskollegium.

¹ Vi tar avstamp i den klassiska definition av rättskraft som presenterades i Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 12: ”huruvida resultatet av ett avgörande kan åsidosättas genom ett nytt avgörande av samma myndighet.” Liksom Westerberg fokuserar vi på rättskraften hos förvaltningsmyndighetsbeslut men tar även viss vägledning i 32 § förvaltningsprocesslagen (FPL), varför nämnda definition passar bättre än den precisering som Westerberg föreslår: ”huruvida myndighet, som fattat beslut i första instans, kan fatta nytt beslut.”

² I denna artikel skiljer vi på begreppsapparaterna för beslutstyp (gynnande/betungande/avslag) och riktning på en senare korrigering (fördel/nackdel). Begreppet gynnande beslut används alltså i bl.a. den mening som avses i 37 § FL – utfall som i förmånsärenden varit fördelaktiga *in casu* för enskild part (von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 190). Detta får som konsekvens att termen avslagsbeslut används för utfall som i förmånsärenden gått enskild emot, medan begreppet betungande beslut reserveras för beslut om ingripanden mot enskilda, som kan ändras i endera mildrande eller betungande riktning. Jfr Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rätts-säkerhet, Sthlm 2013 s. 83.

³ Prop. 2016/17:180 s. 327 f.

⁴ ”Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknepfel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.”

komma genom rättelse⁵ – inkluderar detta då korrigeringar i sak? Ibland stötte vi på formuleringar om att beslut inte får rättas *till sitt innehåll*⁶ eller att rättelse ”förutsätter att själva beslutet är korrekt”⁷ – utesluter då inte detta korrigeringar i sak? Kommentarer efter nya FL:s ikraftträdande utesluter inte rättelser till nackdel för enskild,⁸ vilket dock enligt Ahlström i princip förutsätter ”att någon saklig ändring av det tidigare beslutet inte sker.”⁹

Denna artikel är strukturerad utifrån ambitionen att ta reda på innebörden av FL:s kriterier för tillåtna rättelser genom att undersöka de rättskällor som förmodligen lagt grunden för nämnda motstridiga uttalanden i doktrinen.¹⁰ Att uttalandena går åt olika håll är förvisso inte konstigt i och med att vi är i en övergångsperiod då litteraturen anpassar sig till den nya lagstiftningen utan uppdaterad vägledning från praxis. Samtidigt har rättsvetenskaplig doktrin ett viktigt uppdrag: att med stöd i de anvisningar som lagmotiven ger tydliggöra vad som gäller framåt. Tyngdpunkten i denna artikel ligger därför på hur glidningar i framförallt de mest inflytelserika kommentarerna till FL¹¹ kan belysas genom en jämförelse mellan den begränsade¹² tidigare praxis, inklusive JO-

⁵ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 186, Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 113 f., Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 339, Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 362, Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 139, 175, se även, analogivis, Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 259.

⁶ Warnling Conradson, Wiweka, Sandström, Lena, Ahlenius, Henrik, Lärare & elev: Rättsliga aspekter och etiska dilemman, Sthlm 2018 s. 83 (gällande nya FL).

⁷ Högskoleverkets rapportserie 2001:27 R, 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet, Kalmar 2001 s. 172, se även Warnling Conradson, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, Sthlm 2018 s. 87, Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 140.

⁸ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 186, Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, Solna 2018 s. 132.

⁹ Ahlström, Kristina, Karnov-kommentar till 36 § FL, 2019.

¹⁰ Åtminstone den historiska förvirringen rationaliserades i prop. 2016/17:180 s. 221 med hänvisning till komplexitet och spretiga rättskällor.

¹¹ I vårt urval av rättsvetenskaplig doktrin har vi av två skäl fokuserat på läroböcker och författningskommentarer. Som nämnts har dessa verk ett pedagogiskt uppdrag att förvalta. Därutöver fokuserar aktuell forskning om förvaltningsrättslig rättskraft (exv. Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 och Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014) framförallt på de förvaltningsrättsliga ändringsmöjligheterna, snarare än på rättelseinstrumentet; dessa beaktas men tyngdpunkten ligger av naturliga skäl inte på dessa framställningar.

¹² Prop. 2016/17:180 s. 220, SOU 2010:29 s. 559. På grund av sparsamt underlag blandar vi praxis gällande 36 § FL och 32 § FL, som hanteras enligt liknande principer; jfr Ahlström, Kristina, Lexino-kommentar till 36 § FL (2.3) samt Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 362.

praxis,¹³ som finns att tillgå med den nya lagstiftningens direktiv gällande rättelseinstrumentet.

I nästföljande avsnitt 2 lyfter vi fram vikten, ur rättssäkerhetssynvinkel, av en tydlig tolkning och enhetlig tillämpning av FL:s rättskraftsprinciper. Därefter släpper vi tillfälligt den bredare rättskraftsproblematiken för att fördjupa oss i rättelseinstrumentet. I avsnitt 3 förklaras de uttryckliga rekvisit i 36 § FL som, åtminstone med stöd i praxis gällande 1971¹⁴ och 1986¹⁵ års förvaltningslagar, framstår som principiellt om än inte praktiskt oproblematiske. I efterföljande avsnitt 4 ger vi oss i kast med den fråga som vi i nya FL:s kölvatten finner mest förvirrande: huruvida materiella korrigeringar av beslutsutfall – i synnerhet till den enskildes nackdel – kan göras med hjälp av rättelseinstrumentet. I avsnitt 5 hanteras avslutningsvis frågan om vi kan fortsätta att förlita oss på Riksdagens ombudsmäns (JO:s) och Högsta förvaltningsdomstolens (HFD:s)¹⁶ utarbetade principer eller om en ny praxis behövs i kölvattnet av lagreformen.

2. Rättskraftsregleringens systematik och begreppsapparat

Innan vi ger oss i kast med rättelseinstrumentet behövs en överblick av den förvaltningsrättsliga regleringen av rättskraft, med tyngdpunkt på de skäl som motiverar begränsningar av möjligheten att vända gynnande beslut.

Tilliten till förvaltningsbeslut (och i förlängningen till förvaltningsmyndigheterna) är det kanske främsta skälet för besluts orubblighet. Om jag som enskild uppfattar ett beslut jag får i handen som stabilt, gör jag sannolikt vissa praktiska anpassningar till beslutet – oavsett om det är fördelaktigt eller ej.¹⁷ Om beslutet inte står sig får omställningarna – som alltså gjorts i onödan – läggas till mina rättsförluster inom ramen för processen. Trygghetsskäl talar därmed för stabilitet hos myndighetsbeslut,¹⁸ eller åtminstone för att regelverket klart anger när negativ rättskraft föreligger;¹⁹ tillförlitlighetsaspekten hänför vi alltså till

¹³ Vi har i relevanta avsnitt lyft in uttalanden kring de kodifierade rekvisiten i 36 § FL samt 32 § FPL, dvs. förbiseende- och uppenbarhetsrekvisiten, även om fokus varit på uttalanden som specifikt kommenterar ändringar till fördel och nackdel för enskild, ändringar i sak. Praxis rörande andra aspekter än grundförutsättningarna för rättelse *ex officio* (exv. handläggningsförfarandet) ligger utanför ramen för denna framställning.

¹⁴ Förvaltningslagen (1971:289), fortsättningsvis äldre FL.

¹⁵ Förvaltningslagen (1986:223), fortsättningsvis gamla FL.

¹⁶ I denna artikel används genomgående benämningen HFD trots att praxis är hänförlig till den tid då Högsta förvaltningsdomstolen hette Regeringsrätten.

¹⁷ Jfr SOU 2010:29 s. 560.

¹⁸ Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 231 f.

¹⁹ Se exv. SOU 2010:29 s. 579 f., jfr SOU 1983:73 s. 144.

den *formella* rättssäkerheten.²⁰ Dessa skäl gör sig gällande med särskild styrka vid *gynnande beslut*, som inte utan vidare kan återkallas. Det finns dock vissa situationer där heller inte betungande beslut eller avslag bör återkallas: det som är till nackdel för en kan vara till fördel för någon annan.²¹ Därtill kan nämnas noggrannhet i beslutsfattandet som fristående skäl för besluts orubblighet: Långtgående möjlighet till efterhandskorrigeringar kan ge incitament för ett ökat handläggningsslarv.²²

Skälen mot orubblighet hänförs framförallt till legalitetsprincipen och den *materiella* rättssäkerheten. Ibland kan det framstå som anstötligt att felaktiga myndighetsbeslut inte korrigeras sedan de påtalats eller upptäckts.²³ Att detta tillhör den materiella sidan av rättssäkerheten beror på att utgången strider mot lag eller det ”allmänna rättsmedvetandet” – oavsett om skälet för oriktigheten var slarv eller nytillkomna omständigheter.²⁴ Genomdrivandet av somliga beslut skulle dessutom gå stick i stäv med allmänna intressen.²⁵

Olikartade situationer och måltyper kräver alltså olika rättskraftsprinciper. Denna komplexitet motiverade att frågan historiskt lämnats delvis oreglerad.²⁶ I nya FL valde likväl lagstiftaren att kodifiera huvudregeln om negativ rättskraft

²⁰ Jfr Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 s. 99 (formell rättssäkerhet), 90 f. (principen om berättigade förväntningar).

²¹ Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 374–375, 378 f., Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, Sthlm 2014 s. 130. I flerpartsmål ansågs vägledning av dessa skäl kunna tas i RB:s regler (jfr även SOU 2010:29 s. 563 f.) men sedan nya FL har skyddet för motstående parts intressen fått en särskild reglering, se 37–38 §§ FL.

²² Prop. 1985/86:80 s. 40, SOU 2010:29 s. 560, se även Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, Sthlm 2014 s. 129, Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 231 f., Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 s. 84, 91 (omsorgsprincipen).

²³ Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 205 f., von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 166 f. Detta motiverar såväl extraordinära rättsmedel som avsaknad av negativ rättskraft hos avslagsbeslut och betungande beslut.

²⁴ Likabehandlingsprincipen genom att rättstillämpningen för den bredare befolkningen och i ett längre tidsperspektiv ska framstå som enhetlig och förutsebar diskuteras även som fristående intresse i Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 s. 94 f.

²⁵ Är det fråga om betungande beslut eller avslag behöver dessa skäl inte återopas för att få till stånd en förnyad prövning, enligt nyss fört resonemang. Däremot kan tungt vägande allmänintressen, som fara för liv och hälsa, motivera ändring även av *gynnande* beslut. Tre ytterligare situationer tillåter undantag från *gynnande* besluts negativa rättskraft: vid återkallelseförbehåll samt i samband med oriktigt uppgiftslämnande (prop. 1985/86:80 s. 39, sedermera kodifierat i 37 § FL) samt icke-tidsbegränsade biståndsbeslut (RÅ 2000 ref. 16), se vidare exv. Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 s. 87 f.

²⁶ SOU 2010:29 s. 572. Exv. Hans Ragnemalm redogör för relevant rättspraxis i Förvaltningsprocessrättens grunder, Sthlm 2014 s. 130 f.

för gynnande beslut samt precisera bl.a. ovan nämnda undantag,²⁷ vilket å ena sidan motiverades av frågans vikt (rättssäkerheten sätts på prov av rättskraftsproblematiken), och å andra sidan av behovet av att främja förutsebarheten genom lagstiftningstransparens.²⁸ Regleringen kan summeras på så sätt att vi inte lättvindigt kan överge orubblighetsprincipen för att främja den materiella rättssäkerheten, utan endast i snävt avgränsade situationer.

37 § FL:s kodifiering av förutsättningarna för att ändra ett beslut är alltså såsom lagreglering en nyhet, men inte som myndighets- och domstolspraktik. Varför uppehåller vi oss då vid detta? Det nygamla rättelseinstrumentet i nuvarande 36 § FL har, av pragmatiska skäl, ansetts kunna användas till nackdel för enskilda – även utan tillämpning av någon undantagsregel.²⁹ Om 37 § FL såsom beskrivits konsoliderat det skydd som fast rättspraxis tillerkänt gynnande förvaltningsbeslut, kvarstår alltså 36 § FL som potentiell genväg förbi de rättssäkerhetskrav som lagstiftaren nyligen bemödat sig att kodifiera.³⁰ Därmed står och faller den formella rättssäkerheten med 36 § FL:s räckvidd.

Innan vi fördjupar diskussionen om 36 § FL behövs några förtydliganden kring de terminologiska riktlinjer i förarbetena som artikelns begreppsapparat anammade. FL delar in rättskraftsprinciperna i tre bestämmelser som tar sikte på olika förutsättningar. Vi använder (i likhet med lagtext och lagmotiv³¹) begreppet ändring för att karaktärisera utgången av en omprövning som sker enligt 37 § FL:s fakultativa regel och leder till ett ändrat beslut. De åtgärder som tidigare omnämndes ändring alt. självrättelse enligt FL³² motsvarar det vi här kallar för rättelse enligt 36 § (som också är fakultativ) respektive ändring enligt 38 § FL (formulerad som ett obligatorium).³³ Vi är dock huvudsakligen intresserade av 36 och 37 §§ FL som brukar aktualiseras på myndigheters eget bevåg, och fördjupar oss därför inte i 38 § FL.³⁴ I vissa fall kommer vi, i brist på bättre lösning, att använda korrigerings- eller paraplybegrepp för samtliga tre bestämmelser.³⁵

²⁷ 37 § 2 st. FL.

²⁸ Prop. 2016/17:180 s. 219.

²⁹ Dvs. oaktat återkallelseföreskrifter, tvingande säkerhetsskäl eller vilseledande (37 § FL). Genvägsmechanismen beskrivs i Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 139 f. som att 26 § gamla FL ”ersätter de allmänna principer för gynnande besluts orubblighet. Skulle så inte vara fallet kan orimliga situationer uppstå. Låt säga att en myndighet, beviljar ett bidrag om 1 000 kronor. Istället för beloppet 1 000 kronor skrivs beloppet 100 000 kronor in i beslutet, som expedieras [...] i exemplet, borde det rimligen gå att rätta ett beslut till nackdel för den som mottagit det.”

³⁰ Prop. 2016/17:180 s. 221 f.

³¹ Ibid. s. 223.

³² Den traditionella begreppsapparaten som kontrasterade ändring enligt FL mot ändring enligt praxis har inaktualiserats genom införandet av 37 § nya FL.

³³ Prop. 2016/17:180 s. 223.

³⁴ Se exv. Strömberg, Håkan, och Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, Solna 2018 s. 132.

³⁵ Gustaf Wall använder i liknande avseende korrigerings- och korrektionsregler i avhandlingen Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 171–73, jfr även prop. 2016/17:180 s. 218.

Denna begreppsapparat ger emellertid inte tillräcklig vägledning för att avgöra *vilka* korrigeringar som ska genomföras i form av rättelser respektive ändringar. 36 § FL:s uttryckliga rekvisit beskrivs nedan i avsnitt 3 som mindre principiellt problematiska medan bestämmelsens oklarhet ligger i det som lämnas osagt: huruvida ändringar av beslutets materiella utgång, som i och för sig uppfyller 36 § FL:s kodifierade villkor, ändå måste beslutas med stöd i 37 § (vilken kringskär möjligheterna att vända gynnande beslut). Denna artikelns kärnfråga hanteras i avsnitt 4.

3. 36 § FL:s uttryckliga rekvisit

Nedan diskuteras de rekvisit i 36 § FL som uttryckligen reglerar när rättelse är möjlig, en gränsdragning av betydelse eftersom beslutet som bekant annars bara kan ändras under de begränsade omständigheter som nämns i 37–38 §§ FL. Vi vill här framhålla skillnaden mellan felets karaktär och dess orsaker, som båda berörs av bestämmelsen.

Centralt för möjligheten till rättelse är att den sker för att tillrättalägga en *uppenbar* felaktighet. Rekvisitets innebörd – som över tid utkristalliserats – förändrades inte i samband med nya FL, vars 36 § anger att:

Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknfel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.³⁶

Detta ska inte läsas som att en felaktighet anses uppenbar *förutsatt att* den beror på någon typ av förbiseendefel – utan det är fråga om kumulativa rekvisit: felets orsaker, felets tydlighet samt ett kausalitetskrav. Lagtexten ger alltså inte någon fristående anvisning om vad som gör en felaktighet uppenbar, varför vi härnäst uppehåller oss vid den övriga vägledning som finns att tillgå.

³⁶ Uppenbar *oriktighet* ändrades år 2018 till uppenbar *felaktighet*; detta var dock enbart avsett som ett språkligt moderniserade ingrepp och inte en materiell förändring, prop. 2016/17:180 s. 227. Kravet i 26 § gamla FL – att i samband med myndighetsutövning ge enskild tillfälle att yttra sig – överflyttades även till 25 § nya FL men detta var heller inte avsett att påverka hur rättelseärenden ska handläggas, prop. 2016/17:180 s. 243 f.

3.1 Uppenbarhetskravet

Uppenbarhetsrequisitet hänför sig, som utgångspunkt, inte till hur *allvarligt* det fel är som begåtts, utan till hur *tydligt* det är³⁷ – det ska vara fråga om lätt konstaterbara fel:

felet ska vara sådant att var och en med normal iakttagelseförmåga bort kunna upptäcka det. I princip ska det alltså utan tvivel stå klart vilket innehåll som beslutet var menat att ha.³⁸

Vi börjar med ett par mindre kontroversiella exempel. Avvikelse mellan domskäl och domslut talade i såväl JO 1990/91 s. 135 (Ragnemalm) och JO 1999/00 s. 204 (Lavin) för att felet var uppenbart i den mening som avses i 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Vi sluter oss till att det ska vara uppenbart att beslutet i någon del är oriktigt; JO Berggrens beslut i 2008/08 s. 78 talar därutöver för att felaktigheten ska vara tydlig *för berörd part*. Dock undrar vi (i likhet med ordföranden för en av de granskade länsrätterna i beslut 1999/00 s. 204) om det är helt självklart att utgå från att det som står i domskälen är korrekt medan det som står i domslutet är oriktigt.³⁹ Individer med ”normal iakttagelseförmåga” har trots allt fog för att utgå från att det som står i domslutet representerar utgången och att det som står i domskälen är fluff. Till stöd för en sådan uppfattning talar att det är det operativa domslutet – inte domskälen – som av hävd omfattas av domens rättskraft.⁴⁰

Om vi (trots denna reservation) sluter oss till att det åtminstone ska vara tydligt att beslutet i någon del är oriktigt, uppstår följdfrågan om felet måste framgå *exklusivt av beslutet*. Att en felaktig beräkning tagits in i själva beslutet talar exv.

³⁷ En annan sak är att man ibland stöter på resonemang kring huruvida felet är ”bagatellartat.” Då avses inte om förutsättningarna för rättelse enligt 36 § FL är uppfyllda, utan snarare huruvida enligt serviceskyldigheten (6 § FL) myndigheten kan underlåta att vidta rättelse *trots* att förutsättningarna är uppfyllda. Se exv. Strömberg, Håkan, och Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, Solna 2018 s. 132, Hellners, Tryggve, och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 341, Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 364, prop. 2016/17:180 s. 227.

³⁸ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 187, se även Hellners, Tryggve, och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 339.

³⁹ Av JO Lavin i beslut 1999/00 s. 204 framgår hur lagmannen i Länsrätten för Västernorrlands län återger sin ordförandes bryderi: ”Det framstår enligt min mening inte som alldeles uppenbart vilken utgången i målet egentligen skulle bli, eftersom redigeringsfel lika gärna kunde ha drabbat andra delar av domskälen liksom domslutet. Enligt vad jag inhämtat av ordföranden föranleddes rättelsen också av att en av parterna kontaktade länsrätten för att höra vad som egentligen gällde enligt domen.”

⁴⁰ Som bekant kan domslutet överklagas, men inte domskälen, Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 81, RH 1988:137 s. 392 (Svea hovrätt i ”da Costa-målet”), se även RÅ 1990 ref. 64 (efterföljande disciplinärende).

för dess tydlighet (uppenbarhetsrekvisitet),⁴¹ även om räknefel också hänförs till 36 § FL:s andra rekvisit som tar sikte på felets orsaker. En felaktighet behöver emellertid inte framkomma exklusivt av beslutet ifråga, utan kan ligga utanför beslutet.⁴² JO André har också – i samband med felrapportering av kursresultat efter sammanblandning av studenter – nöjt sig med att oriktigheten kunde utläsas av en jämförelse mellan handlingarna i ärendet, inklusive det underlag med korrekt angivna studentnamn som låg till grund för beslutet.⁴³ I och med detta är det ”inte ett krav att felet direkt framgår av beslutet” utan en uppmärksam genomgång av akten eller beslutsunderlaget ska räcka.⁴⁴

Sammanfattningsvis är det tydligheten med vilken felet framträder vid en jämförelse mellan dokument i ärendet som är avgörande för uppenbarhetskriteriet. Det klargjordes redan i förarbetena till äldre FL att om part hade fog för sin uppfattning att beslutet var riktigt så är rättelse uteslutet.⁴⁵ Tveksamhet kring felets tydlighet faller alltså korrigeringen på 36 § FL:s målsnöre:⁴⁶ om förutsättningarna placerar åtgärden i gränslandet mellan rättelse och ändring, är felet knappast uppenbart.⁴⁷

Felets orsaker – dvs. vilket handläggningsfel som givit upphov till oriktigheten, är däremot hänförligt till 36 § FL:s andra led: ”till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende”.

⁴¹ Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 362, 365. Se även, gällande 32 § FPL, JO Ragnemalm i beslut 1990/91 s. 135, Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 259 f.

⁴² RÅ 1975 ref. 105, se Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 117, Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 252, von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 187.

⁴³ JO André i beslut 2000/01 s. 434, JO Ragnemalm i beslut 2011/12 s. 526.

⁴⁴ Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 366. Warnling anser dock, i denna skrift samt i von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 187, att situationen tangerar gränsen för vad som kan tolereras inom ramen för nuvarande 36 § FL. Även JO André uttryckte i beslut 2000/01 s. 434 viss reservation mot att oriktigheten var begravad i betygsdokumentation som t.o.m. låg utanför det officiella beslutsunderlaget, men godtog av pragmatiska skäl rättelsen.

⁴⁵ Prop. 1971:30 s. 504. Jämför Bertil Wennergrens kommentar om felaktigt lämnade uppgifter i Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 275: ”Det borde utan ringaste tvivel stå klart vilket innehåll som myndigheten menat att ge sitt beslut. Sade sig part vara i god tro, när myndighet ifrågasatt rättelse till hans nackdel, borde rättelse inte kunna göras, om parten hade fog för sin uppfattning.”

⁴⁶ Vi är därför kritiska till JO André's utvidgning av underlaget i beslut 2000/01 s. 434, som något suddar ut denna gräns.

⁴⁷ Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 63, som för motsvarande resonemang i förhållande till förbiseendekravet, som dock vid den tiden inte var kodifierad för allmänna förvaltningsrättsliga ändamål.

3.2 Förbiseendekravet

Att det är fråga om skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende tar sikte på handläggningslapsus.⁴⁸ Detta utesluter att rättelse tillgrips för att korrigera fel av mer kvalitativ art som beror på ”bristfällig utredning eller att myndigheten inte beaktat visst material, felaktig faktabedömning, oriktig rätts-tillämpning eller olika bedömningsfel vid t.ex. lämplighetsbedömningar”.⁴⁹ Redan år 1951 förklarade Westerberg vad som gör en lapsus till ett bedömningsfel (som alltså inte tillhör kategorin förbiseendefel som kan rättas):

Däremot inbegripes icke det fall, 2. att myndigheten givit ett riktigt uttryck åt sin vilja men befunnit sig i en villfarelse som inverkat bestämmande på viljan. Exempelvis må nämnas en villfarelse, även en uppenbar och på slarv beroende sådan, beträffande lagens innehåll eller fakta i saken.⁵⁰

Åtminstone har bedömningsfel en gång i tiden ansetts utesluta rättelse *även* om felet var uppenbart och slarv låg bakom den felaktiga bedömningen. Detta synsätt kan kontrasteras mot von Essen, Bohlin och Warnlings uttalande om rättelseinstrumentets användning när felet orsakats av någon annan än myndigheten själv:⁵¹

Det förhållandet att myndigheten bort uppmärksamma förbiseenden och felaktigheter från parts sida begränsar inte myndighetens möjlighet att rätta en felaktighet, förutsatt att övriga förutsättningar för rättelse är uppfyllda.⁵²

Resonemanget visar hur skör skiljelinjen är mellan felaktiga bedömningar och förbiseendefel – att myndighetens utredning i detta scenario varit undermåligt för tankarna till ”bristfällig utredning eller inte beaktat visst material” som av samma författare hänförs till 37 § FL.⁵³

Är det då huvudsakligen handläggningsmisstagets karaktär som drar gränsen mot ett bedömningsfel? Problematiken kring ”orkiktig rättstillämpning” (hänför-

⁴⁸ Enligt Svensk ordbok betyder ”förbiseende”; råka undgå att märka eller beakta. Ett ”förbiseendefel” tolkas här som att något inte har beaktats vilket resulterat i ett fel. JO André definierar i beslut 2000/01 s. 434 ett ”förbiseendefel” såsom ”fall då myndigheten har fattat ett riktigt beslut, men av misstag har återgett beslutet på ett felaktigt sätt, t.ex. med oriktiga ord eller siffror.”

⁴⁹ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 185.

⁵⁰ Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 63.

⁵¹ Dvs. part eller tredje part, vilket följer av 36 § FL:s ordalydelse: ”[...] myndighetens eller *någon annans* skrivfel [...]”

⁵² von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 186.

⁵³ Ibid. s. 185, jfr JO Ragnemalm i beslut 2011/12 s. 526, Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 366.

lig till bedömningsfel⁵⁴) kan belysas med hjälp av ett JO-beslut gällande rättelse enligt 32 § FPL.⁵⁵ En domstol hade beslutat att förlänga vårdtiden enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, med 6 månader. Dock räknades vårdtiden från dagen för intagning, istället för (såsom borde ha gjorts⁵⁶) från domsdatum. En rättelse av beslutet innebar alltså att den enskildes vårdtid även avslutades vid ett senare datum än enligt det ursprungliga beslutet. Vid sidan av uppenbarhetsrekvisitet (som vi har lämnat därhän) ger exemplet upphov till en tudelad problematik:

1. JO Berggrens kategorisering av lapsusen såsom *förbiseendefel* har kritiserats eftersom misstaget bygger på en felaktig tillämpning av 9 § LPT, enligt vilken vårdtiden löper från domsdatum – alltså en felaktig rättstillämpning (bedömningsfel).⁵⁷
2. Även om JO Berggren godtog en rättelse till *nackdel för enskild* enligt 32 § FPL, uttrycktes viss tvekan kring huruvida rättelsen (hypotetiskt) skulle ha godtagits om domstolen hade utnyttjat sin möjlighet att förlänga vårdtiden med en kortare tidsperiod än 6 månader.⁵⁸

Vi sluter oss såväl till kritiken gällande delfråga 1 som till logiken rörande den hypotetiska reservationen kring delfråga 2. Den sistnämnda har dock varken att göra med uppenbarhetsrekvisitet eller förbiseendefelet, utan är snarare hänförlig till ”saken”: Utgör ändring av startdatum för vårdens löptid en ändring i sak? Och tillåter rättelseinstrumentet en ändring i sak?

4. 36 § FL:s oskrivna rekvisit: Saken

Rättsvetenskaplig litteratur innehåller sammantaget relativt utförliga diskussioner om 36 § FL:s två huvudrekvisit. Desto mer sällan hanteras frågan om materiella ändringar av ett besluts utgång (debatt kring rättelse av betyg utgör undantaget⁵⁹). De flesta kommentarer vi läst ansluter sig till huvudregeln att rättelser till

⁵⁴ Ibid. s. 365–66, von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 185.

⁵⁵ JO Berggren i beslut 2003/04 s. 159, se även RÅ 1973 ref. 38 där ändring av lagrum till grund för körkortsåterkallelse inte kunde ske med stöd i 32 § FPL.

⁵⁶ 9 § LPT.

⁵⁷ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 187, Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 366.

⁵⁸ JO Berggren i beslut 2003/04 s. 159.

⁵⁹ Exv. Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 113 f., Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 227, se

nackdel för enskild är eller har varit tillåtna,⁶⁰ även om betydelsen av kommunicering understryks och restriktivitet påfordras.⁶¹ Westerberg är den som mest konkret befattat sig med implikationerna av rätta beslutets utgång i sak:

Har rättelse vidtagits, och innebär rättelsen en ändring i sak, ej blott i form, måste det nya beslutet principiellt kunna överklagas [...] Besvären kunna grundas dels på att de formella förutsättningarna för rättelse [...] icke förelegat, dels på att det nya beslutet är sakligt oriktigt.⁶²

På enstaka håll dras däremot i doktrinen en linje när den sakliga utgången av målet kommit att ändras. År 1977 hänförde exv. Wennergren skiljelinjen mellan ”en teknisk-formell och en materiell självrättelse”⁶³ till att beslutets utgång ändrades i sak: om det nya beslutet fått en ”annan innebörd” såsom att en skatteskyldig sedermera slipper beskattas för en uppenbart icke-skattepliktig intäkt så är det en materiell ändring, medan en felberäkning av beskattningen på en och samma skattepliktiga inkomst är tekniskt-formell, och alltså en tillåten rättelse.⁶⁴

Samma gränsdragning sökte vi, åtminstone vid första anblick, uttyda ur Warnlings nedanstående reflektion kring skriv- och räknefel:

Utgångspunkt vid tillämpning av ifrågavarande rättelsestadgande är att beslutet i sig är korrekt, men att det har återgivits på ett felaktigt sätt. Man måste alltså skilja på *yttre form* och *innehållet i sak*.⁶⁵

Warnlings uttalanden på annat håll ger emellertid inte stöd för att detta ska tolkas såsom att ”beslutet i sig” motsvarar det formella beslutets materiella

även Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 362.

⁶⁰ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, och Warnling Conradson skriver till exempel i Förvaltningsrättens grunder, Sthlm 2018 s. 186, att alla uppenbara fel kan rättas ”såväl till parts fördel som till dennes nackdel”, se även gällande 26 § gamla FL Hellners, Trygve, och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 339, Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 113, Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 139, 175, Örebro universitets remissvar, Ds 2010:40 *En ny förvaltningslag*, Remissyttranden över Förvaltningsutredningens betänkande s. 545 f., samt (gällande 32 § FPL), von Essen, Ulrik, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, 32 §.

⁶¹ Se exv. Hellners, Trygve, och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 339 (gällande gamla FL), Westerberg, Ole, Rättskraft i Förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 62 (gällande analogier i avsaknad av förvaltningsrättslig reglering under tiden efter 1942 års RB trädde i kraft), von Essen, Ulrik, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 2020, kommentar till 32 § (gällande FPL:s reglering).

⁶² Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 69.

⁶³ Som i enlighet med vår terminologi hädanefter kallas teknisk-formella rättelser resp. materiella ändringar.

⁶⁴ Det bör tilläggas att båda kunde genomföras såsom rättelser enligt speciallagstiftning, men inte enligt 32 § FPL, Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 276.

⁶⁵ Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 365.

utgång, utan här är det tänkbart att hon avsåg att beskriva såsom grundförut-sättning att det ”abstrakta” myndighetsbeslutet (det beslut som handläggaren egentligen avsåg att fatta) hade samma utgång som det senare rättade beslutet, medan det ursprungligen formellt fattade beslutet såsom det expedierats representerade dess ”yttre form”.⁶⁶ Trots att det abstrakta eller egentliga beslutet oftast enbart kan härledas ur handläggarens huvud, ges i doktrinen visst medhåll för att använda det som referenspunkt – dock används abstraktionen i denna litteratur i relation till uppenbarhetskravet (Wall) respektive förbiseendekravet (Westerberg).⁶⁷

I Ahlströms Lexino-kommentar förs däremot en explicit om än kortfattad diskussion om korrigeringar i *sak* av beslut. I ett och samma stycke uttalar hon att sakliga ändringar av beslut är uteslutna, men att rättelse får göras ”även om det är till nackdel för enskild part”.⁶⁸ I kommande avsnitt beskrivs hur lagstiftaren kommenterat dessa aspekter – mot vilken bakgrund Ahlströms ovanstående uttalande i själva verket enbart representerar en skenbar motsättning. Vi kommer nedan att undersöka i vad mån 2017 års lagstiftare verkar ha avsett att åstadkomma en förändring av rättelseinstrumentet, samt om dessa förändringar påverkat möjligheterna till rättelse i sak samt till enskilds nackdel.

4.1 Same same but different

I utredningen inför nya FL föreslogs ett gemensamt paraplybegrepp för alla korrigeringar samt en formulering som i stort motsvarade 1986 års rättelseparagraf – en lösning som var avsedd att (utan specifik kodifiering) möjliggöra även rättelser till nackdel för enskild.⁶⁹ Som remissinstans anslöt sig Örebro universitet till förslaget, men gick längre genom att för säkerhets skull önska sig en uttrycklig lagformulering som klargjorde att rättelser kan göras ”även om de är till nackdel för enskild part”.⁷⁰

Regeringen avfärdade önskemålet från Örebro universitet med hänvisning till att det gamla rättelseinstrumentet tvärtom inte hade möjliggjort någon *saklig ändring* av det tidigare beslutet, då bestämmelsen tog sikte på rent formella rättelser – det föreslagna tillägget skulle enligt regeringen därför ”riskera att bli

⁶⁶ Jfr JO Ragnemalm i beslut 2011/12 s. 526: ”att myndigheten fattat ett riktigt beslut men av misstag återgett beslutet på ett felaktigt sätt.”

⁶⁷ Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 140, Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Sthlm 1951 s. 62–64, se även JO Ragnemalm som i beslut 2011/12 s. 526 använder liknande språk beträffande förbiseendekravet.

⁶⁸ Ahlström, Kristina, Lexino-kommentar till 36 § FL (2.2), jfr Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 365.

⁶⁹ SOU 2010:29 s. 570, 582–84.

⁷⁰ Prop. 2016/17:180 s. 226.

missvisande.”⁷¹ Även om Örebro universitet i sitt remissvar inte hade efterfrågat ett förtydligande kring just nackdelsändringar som *inte* ändrade utgången i sak,⁷² utesluter regeringens svar åtminstone otvetydigt *sakliga* nackdelsändringar.

För att tudelningen mellan formella rättelser och sakliga ändringar inte skulle gå någon förbi, gjordes ett strukturellt – om än undangömt – ingrepp. I 2018 års FL infördes separata rubriker för å ena sidan 36 § (”Rättelse av skrivfel och liknande”) och å andra sidan 37 §§ (”När en myndighet får *ändra* ett beslut”).⁷³ I propositionen angavs att rubriceringen främst motiverats av pedagogiska skäl – men det budskap lagstiftaren önskat förmedla var just skiljelinjen mellan justeringar som innebär formella rättelser (36 §) och justeringar som innebär ändring i sak (37 §).⁷⁴ En kombination av denna rubriksättning och efterföljande resonemang förtydligar å ena sidan hur lagstiftaren tänktrösk ändringar i sak; rubriksättningens struktur återspeglades även i relevanta paragrafers terminologi.⁷⁵ Denna ordning fördunklas å andra sidan av det generella budskapet i 2017 års lagmotiv: att ingen reform är avsedd jämfört med tidigare, utan 36 § nya FL är tänkt att i sitt funktionssätt motsvara 26 § gamla FL med tillhörande rättspraxis.⁷⁶

Ovanstående signal till rättstillämparen att vara uppmärksam på ”saken” ger om inte annat skäl för doktrinen att utesluta ändringar i sak, på det sätt som Ahlström gjort i 2019 års Karnov-kommentar. Dock menar vi att lagstiftarens tonvikt på ändringar i sak svårligen kan översättas till rättslig praktik utan terminologisk samsyn – inte minst mot bakgrund av historiska tolkningar av JO och HFD. I avsnitt 4.2 nedan systematiseras därför hur denna praxis implicit och explicit förhåller sig till sakliga korrigeringar av beslutsutfall som genomförs via rättelse.

4.2 Vägledning i praxis om rättelser ”i sak”

JO:s och HFD:s praxis kan indelas i tre kategorier. En första kategori ger explicit eller implicit uttryck för ståndpunkten att rättelser varigenom beslutsutfall ändras materiellt (vare sig till fördel eller nackdel för enskild) är otillåtna; mellan raderna uttyder vi häri en klar alternativt bred definition av vad som utgör ändringar i sak. En andra kategori synes tillåta rättelser till fördel och nackdel för enskild,

⁷¹ Ibid. s. 227.

⁷² Ds 2010:40 *En ny förvaltningslag*, Remissyttranden över Förvaltningsutredningens betänkande s. 545 f.

⁷³ Här kursiverat.

⁷⁴ Prop. 2016/17:180 s. 223 f.

⁷⁵ Propositionens terminologidiskussion ska i denna del läsas som en reaktion mot vad 2010 års utredning föreslagit – ett samlingsbegrepp för alla korrigeringar enligt sedermera 36–38 § FL.

⁷⁶ Prop. 2016/17:180 s. 328.

förutsatt att den materiella utgången inte ändras. En tredje kategori accepterar däremot av för oss oklara skäl rättelser som ändrar den materiella utgången.

Innan vi skärskådar denna praxis vill vi dock kommentera det faktum att den uteslutande hänför sig till rättelseinstrumentets motsvarighet i gamla FL samt i FPL. Givet att ”saken” som vattendelare betonats först i 2017 års proposition hade man kunnat invända mot att hänga upp systematiseringen på hur sakliga ändringar hanterats före propositionen. Vårt val att ändå gå tillväga på detta sätt beror på att lagstiftaren gjort gällande att tidigare praxis likaledes ska kunna tillämpas på FL:s nya rättelseinstrument.⁷⁷ Det ligger då nära till hands att i möjligaste mån ta hjälp av existerande typologier.⁷⁸

4.2.1 Rättelse i sak accepteras inte

JO Berggren gjorde i beslut JO 2008/09 s. 78 bedömningen att Miljööverdomstolen passerat gränsen mellan ”form” och ”sak” när 32 § FPL användes för att ändra ett avslag om prövningstillstånd till ett bifall. Denna ändring till fördel för enskild utgjorde alltså enligt JO en överträdelse av 32 § FPL.⁷⁹ Miljööverdomstolen beskrev (i sitt yttrande till JO i samma ärende) ändring i sak såsom innebärande ”att beslutet fick ett motsatt materiellt innehåll och rättelsen påverkade således utgången i sak.”⁸⁰ Båda dessa resonemang antyder för oss att begreppet ”saklig ändring” tar sikte på karaktären av den materiella ändring av beslutsutgången som åstadkommits genom rättelse och leder oss att dra den (banala) slutsatsen att en binär ändring av det materiella utfallet från avslag till bifall utgör en ändring *i sak*. Detta ger även vid handen att en ändring i den motsatta riktningen – från bifall till avslag – likaså skulle utgöra en saklig ändring och alltså vara otillåten enligt 36 § FL och 32 § FPL.

Hur har då mål med icke-binära utgångar hanterats i praxis? RÅ 1997 ref. 39 handlade om rättelse av spärrtidens startdatum vid återkallelse av körkort. Kamrarrätten hade först meddelat att spärrtiden redan löpt ut innan domsdatum, för att sedan genom rättelse senarelägga startdatumet. HFD fann att rättelsen av startdatumet – som alltså även sköt fram *slutdatumet* för spärrtiden – kunde uppfattas som ett nytt ställningstagande i sak, vilket alltså inte kunde ske genom rättelse. Detta resonemang får oss att överväga huruvida spärrtidens *längd* eller dess *starttid* i praktiken utgjorde sakfrågan i samband med kamrarrättens prövning. Om spärrtidens *löptid* i bred bemärkelse – dvs. mellan vilka faktiska datum som körkortet återkallas – utgör processföremålet så är det rimligt att anse att den materiella utgången påverkas av en ändrad starttid. Om spärrtidens

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Exempelvis Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 276.

⁷⁹ Det fördes inte någon särskild diskussion om i vilken mån felet var att anse som uppenbart – antagligen eftersom rättelsen ansågs förtjäna kritik oavsett.

⁸⁰ JO Berggren beslut i 2008/09 s. 78.

absoluta längd – dvs. räknat i antal veckor – utgör saken så hamnar vi i annat läge. Vi tolkar emellertid avgörandet som att HFD ansåg underinstanssaken vara den förstnämnda, vilket innebär att varje ändring som påverkar tidsspannet för återkallelsen utgör en materiell ändring och därför inte kan tillrätaläggas genom rättelse.⁸¹

4.2.2 Rättelse accepteras förutsatt att saken inte ändras

Avgörandet kan jämföras med JO Berggrens beslut i 2003/04 s. 159 som likaledes berörde löptiden för ingripanden mot enskilda – förlängning av vårdtid enligt LPT. JO Berggren ansåg här att rättelse kunde ske med stöd i 32 § FPL, trots att detta förde med sig en förlängning av vårdtiden. Detta beslut är svårt att förena med ovan diskuterade körkortsingripande i RÅ 1997 ref. 39, som antydde att spårtidens starttid var intimt förknippad med processföremålet, dvs. ingripandets längd. Besluten kan dock jämkas med hjälp av ett aningen krystat resonemang enligt vilket körkortsingripandets exakta löptid i det föregående RÅ 1997 ref. 39 varit föremål för detaljerad prövning som ledde till olika utfall i de olika instanserna. I JO 2003/04 s. 159 var däremot just sex månaders förlängning av vårdtiden föreskriven av lagtexten och den totala löptiden var heller inte föremål för någon detaljerad domstolsprövning.

Därmed inte sagt att den var skriven i sten. JO svävade – som diskuterats i avsnitt 3.2 ovan – i sitt svar kring hur utfallet hade ändrats om även den totala förlängningen av vårdtiden hade varit föremål för detaljerad (lämplighets)prövning, vilket möjligen skulle kunna tolkas som att JO hypotetiskt (i linje med HFD i RÅ 1997 ref. 39) då hade uppfattat startdatumet för vårdtiden som intimt förknippad med saken (förlängningen av vårdtiden). Genom att påtala att kommunikering borde ha skett ger beslutet förvisso stöd för att rättelse till nackdel för enskild var möjlig att genomföra *in casu* med stöd i 32 § FPL. Vi tar inte detta som intäkt för att rättelse *i sak* godtogs, utan menar snarare att JO inte ansåg att korrigeringen innebar en saklig ändring av utgången, samtidigt som det bakom beslutets hypotetiska resonemang döljer sig en skepticism mot rättelser som ligger alltför nära saken.

⁸¹ I målet har det allmänna ombudet ansökt om körkortsingripande samt yrkat på en spårtid av en viss längd – frågan om löptidens startdatum uppkom däremot först i samband med att rättelseinstrumentets användning ifrågasattes vid överklagande till HFD. Resonemanget ändras inte av 37 § FPL, eftersom frågan huruvida rättelsen var riktig handlar om kammarrättens processram, inte HFD:s.

4.2.3 Rättelse i sak accepteras

I JO 1990/91 s. 135 (mål S 46/87) godtogs rättelse till fördel för enskild trots att det granskade ändringsbeslutet svårligen kan kategoriseras som en teknisk-formell rättelse. JO Ragnemalm ansåg att domstolens korrigering av domslut, innebärande att ett beslut om skattetillägg togs bort, uppfyllde uppenbarhets- och förbiseenderekvisiten och redan därför kunde korrigeras genom rättelse.⁸² Eftersom Ragnemalm även har uttalat att materiella rättelser är uteslutna,⁸³ skulle man möjligen kunna deducera att han ansåg att det rörde sig om en teknisk-formell rättelse. Ragnemalm kommenterade emellertid varken det faktum att rättelsen innebar en ändring av utgången till fördel för enskild, eller huruvida det var fråga om en materiell ändring. Därför låter vi det vara osagt huruvida detta fall tyder på en mycket smal definition av saken, eller på att Ragnemalm i den här fördelssituationen ansett en materiell rättelse vara tillåten.

I JO Andrés beslut i 2000/01 s. 434 accepterades vad som för oss ser ut som en saklig rättelse till nackdel för enskild. En sammanblandning av studenters kursresultat ansågs (som tidigare nämnts) kunna rättas med stöd i nuvarande 36 § FL trots att det innebar att godkända studenter sedermera blev underkända. Beslutet kastar därigenom ett tvivlets ljus över ”saken”: vilken definition av materiell ändring av beslutsutfall kan rimligen användas för att eliminera ändring av betyg? Rättelse av betyg har varit föremål för rättsvetenskapliga kommentarer som (både före och efter detta beslut) rationaliserat nackdelsrättelser med hänvisning till att betyg är en speciell fråga som kräver en speciell lösning. De slutsatser som dragits av detta har dock gått i olika riktningar.⁸⁴

Ett perspektiv gick ut på att eftersom högskoleförordningen (1993:100), HF, inte tilldelar någon klagorätt mot betyg⁸⁵ är det desto mera centralt för studenternas rättssäkerhet att sedvanliga omprövningar kan göras.⁸⁶ Den lösning som förespråkades av Warnling – att det ska göras antingen som ändring eller rät-

⁸² JO Ragnemalm beslut i 1990/91 s. 135 mål S 46-87. Av beslutet berörd domare citerade i sin inlaga Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 276) som gjort en åtskillnad mellan en formell självrättelse och en materiell självrättelse. En materiell rättelse som innebär en negativ förändring för den enskilde talade enligt Wennergren emot en självrättelse, trots att det i det fallet rörde sig om ett räknefel.

⁸³ Inklusive i sin hantering av mål Ö 37-88 i samma JO-beslut.

⁸⁴ Jfr Warnling Conradsson, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, Sthlm 2018 s. 87, som menar att JO-avgörandet byggde på en felaktig tillämpning av 27 §, snarare än 26 §, gamla FL.

⁸⁵ 12 kap. 2 och 4 §§ HF.

⁸⁶ Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 263 uttalade i respons till Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 115–117 att HF:s klagoförbud gällande betyg även implicit uteslöt ändring av betyg enligt nuv. 37–38 §§ FL, medan formella rättelser av pragmatiska skäl måste kunna göras.

telse beroende på vilken typ av korrigeringsdet är fråga om⁸⁷ – har nu i stort sett tagits upp i 6 kap. 23–24 §§ HF.⁸⁸ Regleringen innebär bl.a. att universitet och högskolor har möjlighet att rätta betyg med stöd av 36 § FL.⁸⁹ Genom att möjliggöra rättelse av betyg avslöjas att åtminstone regeringen inte anser att ändring av betyg är en sådan ändring i sak som FL:s förarbeten uteslutit.⁹⁰ Antingen kan detta uppfattas som att regeringen missat FL:s ”oskrivna rekvisit” såsom det beskrivits i dess proposition, eller så kan detta tolkas som att HF enligt subsidiaritetsprincipen undantagsvis möjliggör rättelse av just betyg oaktat att detta annars skulle anses utgöra en enligt 36 § FL otillåten ändring i sak.⁹¹

En annan variant har varit att ifrågasätta om det överhuvudtaget är möjligt att karaktärisera betygsbeslut som endera betungande eller gynnande.⁹² Som påtalats av såväl Bejstam som av studenter, kan olika betyg uppfattas som olika fördelaktiga beroende på vad studenten önskar sig. En student kan till och med önska sig ett underkänt istället för ett godkänt, för att få möjlighet att höja sig i samband med omtentamen.⁹³ Denna fråga har bredare implikationer än för universitetslärare då den tangerar en av förvaltningsprocessrätts mer känsliga kontroverser: ska definitionen av gynnande beslut samt ”nackdel för enskild” – alltid bestämmas utifrån vad enskild part önskar sig?⁹⁴ Debatten kring tvångsomhändertaganden innehåller liknande diskussioner kring diverse ”objektiva” synsätt på karaktäriseringen av gynnande respektive betungande beslut som vi av följande skäl tar avstånd från: myndigheter bör, på samma sätt

⁸⁷ Warnling-Nerep, Wiweka, Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg, FT 1993 s. 251–257, 267.

⁸⁸ HF:s nuvarande reglering föreskriver numera både rättelse och ändring av betyg. Ändringsbestämmelsen (6 kap. 24 §) motsvarar 38 § FL och förutsätter en höjning av betyget: ”Finner en examinator att ett beslut om betyg är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall han eller hon ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och om det inte innebär att betyget sänks.” Rättelsebestämmelsen (6 kap. 23 § HF) hänvisar vidare till FL:s reglering: ”Ett beslut enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900) om rättelse av skrivfel och liknande i fråga om ett betyg ska fattas av en examinator” vilket antyder att det rättsliga stödet för rättelse av betyg i förlängningen är FL snarare än HF. 37 § FL saknar däremot motsvarighet i HF.

⁸⁹ Samt – i samband med studenters begäran om omprövning – under vissa förutsättningar är skyldiga att höja betyg.

⁹⁰ Utifrån HF:s reglering (som saknar förarbeten) är det inte förvånansvärt att Universitetskanslersämbetets vägledning *Rättssäker examination*, 4 uppl., tillåter rättelser av betyg till nackdel för enskild, s. 86 f.

⁹¹ Jfr 4 § FL.

⁹² Warnling-Nerep, Wiweka, Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer, FT 2008 s. 210 f.

⁹³ Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 110.

⁹⁴ Jfr exv. Wall, Gustaf, Rättskraft och korrektiv, Sthlm 2014 s. 188 f., Lavin, Rune, Förvaltningsprocessrätt, Sthlm 2018 s. 89 f. (avseende 29 § FPL).

som enligt 42 § FL (kontraritet) ta utgångspunkt i vad den enskilde önskar.⁹⁵ Är det i betygssammanhanget fråga om ändring på enskilds initiativ så framgår ”yrkandet” av begäran om omprövning, medan enskildas yttranden inför *ex officio* korrigeringar avslöjar vad vederbörande önskar.⁹⁶

Denna diskussion har genom HF:s reglering förlorat en del av sin relevans i förhållande till rättelsefrågan,⁹⁷ men kan inspirera till ett tredje och möjligen långsökt perspektiv: att korrigeringar av kursresultat som i det enskilda fallet inte påverkar slutbetyget, eller korrigeringar mellan diverse olika godkända betyg i en betygsskala, eventuellt kunde hänföras till tillåtna rättelser som inte innebär sakliga ändringar (studenten är ju ändå i slutändan godkänd). Vi är dock inte övertygade av denna tolkning eftersom HF inte preciserar några särskilda begränsningar gällande rättelse av betyg, och inte heller har Universitetskanslersämbetet i sin vägledning fört någon diskussion som stödjer detta perspektiv. Tvärt om anger vägledningen att rättelse av betyg till nackdel för den enskilde är tillåten.⁹⁸

5. Avslutande reflektioner

Vår primära avsikt med denna artikel har inte varit att kritisera JO och HFD för bristande stringens gällande ”saken”. Tvärtom framstod sakens frånvaro som fullt rimlig i den gamla ordningen. Kom ihåg att lagstiftaren inte tidigare uttalat att materiella ändringar är uteslutna, utan har sedan år 1971 tillåtit ändringar av uppenbara förbiseendefel men därutöver lämnat rättstillämparen relativt fritt skön.⁹⁹

Detta handlingsutrymme uppmärksammades av Wennergren som fingerade en skiljelinje mellan teknisk-formella och materiella självrättelser.¹⁰⁰ Hans begreppsapparat blev dock aldrig gängse – näraliggande skrivningar är sparsamt

⁹⁵ Se exv. prop. 1999/2000:44 s. 48 f., prop. 2007/08:70 s. 92 f. samt kommentarer i Östlund, Allison, Processramen i psykiatrimål, i Vahlne Westerhäll, Lotta, Tvångsvård och psykisk ohälsa, 2012 s. 84.

⁹⁶ Självklart var denna fråga desto mer svårhanterad när omprövningsförfarandet för betyg var helt oreglerat, såsom beskrivet av Bejstam, Lars, Om möjligheten att ändra betyg i högskolan, FT 1990 s. 110.

⁹⁷ Eftersom 37 §, till skillnad från 36 § och 38 § FL, inte tagits upp i HF kvarstår en otydlighet i förhållande till *ex officio* ändringar av betyg till enskilds nackdel, i situationer där felaktigheten hade sin grund i en bedömningsfråga.

⁹⁸ 6 kap. 23–24 §§ HF, Universitetskanslersämbetets vägledning *Rättssäker examination*, 4 uppl. s. 86 f.

⁹⁹ 19 § äldre FL från år 1971 medgav rättelse av beslut som till följd av förbiseende innehöll uppenbar oriktighet, se prop. 1971:30 samt Hellners, Tryggve, och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Sthlm 2010 s. 337, gällande gamla FL se SOU 1983:73 s. 142.

¹⁰⁰ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, Sthlm 1977 s. 276.

förekommande i doktrin och praxis. Wennergren menade nog egentligen ungefär samma sak som 2017 års proposition, men utan lagstiftarens goda minne är det inte förvånansvärt att systematiken fick begränsat genomslag. Lagstiftaren har tidigare heller inte krävt en koherent begreppsbyggnad, givet att tidigare förarbeten inte uteslöt rättelser i sak.¹⁰¹

Nya FL från år 2018 innehåller däremot en uppstramad begreppsapparat och ny rubriksättning. Lagstiftarens respons på remissvar i propositionen gällande nackdelsrättelser gav intryck av att konstatera en självklarhet, men innebar en faktisk förändring såtillvida att det nu är uttalat att 36 § FL inte tillåter rättelser som medför en ändring i sak.¹⁰² Vi är osäkra på om en genomgripande reform var åsyftad, särskilt eftersom det i propositionen även uppges att förändringarna i nya FL inte ämnar inaktualisera rådande praxis.¹⁰³

Till skillnad från lagstiftaren menar vi att befintlig praxis erbjuder begränsad vägledning redan på grund av bristande inbördes koherens i förhållande till uppdelningen mellan tekniskt-formella och materiella självrättelser – här behövs ett nytåg.¹⁰⁴ Vi efterfrågar därför avslutningsvis att HFD i möjligaste mån tar upp dessa frågor på nytt för att rita en bild av saken i rättelsesammanhanget och dess relation till saken i rättskraftssammanhanget. Vi är positivt inställda till en bred definition som (förutsatt att den också är tydlig¹⁰⁵) torde främja den formella rättssäkerheten för enskilda genom att föra in fler typer av korrigeringar i 37 § FL:s skyddade sfär.

¹⁰¹ Jfr SOU 1983:73 s. 142.

¹⁰² Prop. 2016/17:180 s. 227.

¹⁰³ Ibid. s. 327 f.

¹⁰⁴ Utformningen av HF och hur den har kommit att tolkas av Universitetskanslersämbetet påvisar ytterligare behovet av samordning.

¹⁰⁵ Jfr metadiskussionen om hur precision i själva rättskraftsregleringen kan främja förutsebarhet och likabehandling i Bäckman, Therese, Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet, Sthlm 2013 s. 98, 252.